

# Rhétorique de l'unité nationale et pratique du consensus dans le climat contemporain de menace terroriste : Conséquences sur la pratique institutionnelle française

---

*Alexis Lecatellier, Doctorant à Université de Lille II, Equipe de Recherche en Droit Public (CRD&P), pour le X<sup>e</sup> Congrès de l'Association Française de Droit Constitutionnel, Atelier C intitulé : Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs, sous la responsabilité d'Alain Delcamp et de Gilles Toulemonde.*

« *Quand on exalte à ce point l'unité et ses vertus, on s'expose à donner un blanc-seing aux pouvoirs* ».

**Russel Banks**

Tragédie sans commune mesure dans l'histoire française contemporaine, point de basculement entre un *avant* et un *après*, la série d'attentats meurtriers initiée par l'attaque de Charlie Hebdo le 7 janvier 2015 (et dont les spécialistes du terrorisme réfutent la possibilité d'une fin prochaine<sup>1</sup>) marqua le début d'une période de confusion de la pensée, dont les effets sur le droit se font encore ressentir. Dans le bal politico-médiatique<sup>2</sup> qui accompagna ces crises, les Français assistèrent au défilé de chefs d'Etats du monde entier et à de nombreuses manifestations de solidarité, sur le territoire national comme à l'étranger. Ce traumatisme eut pour effet immédiat de mettre chaque individu devant l'obligation d'affermir, si ce n'est de redéfinir les modalités de son appartenance à une communauté nationale qui, devant la barbarie des actes terroristes, s'est réunie sous la bannière d'un destin commun pour crier à l'unisson sa révolte<sup>3</sup>.

Cette *unité*, conçue pour durer aussi longtemps que la menace terroriste elle-même, appelle à plusieurs remarques initiales avant de pouvoir être définie dans sa nature et dans son contenu. Premièrement, l'unité nationale « post-Charlie » n'est pas un fait isolé. A l'étranger<sup>4</sup> comme dans l'histoire française<sup>5</sup>, qu'il s'agisse de l'union « sacrée » dressée à l'encontre de l'ennemi Allemand par Raymond Poincaré en 1914 ou des très nombreux appels à l'union qui ponctuèrent les discours du général de Gaulle, les crises sont le plus souvent accompagnées d'exhortations des autorités publiques à raffermir les liens de la cohésion nationale. Deuxièmement, l'unité nationale est intuitivement perçue comme un phénomène souhaitable, *a fortiori* dans cette terrifiante époque où chacun voit ses certitudes ébranlées, redoute une rupture imminente du lien social et se retrouve contraint de se *radicaliser* en choisissant son

---

<sup>1</sup> Voir Wanda Mastor, François Saint-Bonnet, « De l'inadaptation de l'état d'urgence face à la menace djihadiste », *Pouvoirs*, n°158, sept. 2016, pp. 58-59.

<sup>2</sup> Jean-luc Marret, « action-réaction : le terrorisme et l'Etat », *Pouvoirs*, n°158, sept. 2016, 210 p., pp. 6-7.

<sup>3</sup> « *Dans l'épreuve qui est la nôtre, la révolte joue le même rôle que le cogito dans l'ordre de la pensée ; elle est un lieu commun qui fonde sur tous les hommes la première valeur. Je me révolte, donc nous sommes* » (Dominique Rousseau, « Charlie ou l'expérience de la construction juridique du peuple », *Revue de droit public*, n°2-2015, p. 373).

<sup>4</sup> Les attentats perpétrés aux Etats-Unis, mais aussi lors des attentats de Madrid le 11 mars 2004 et de Londres le 7 juillet 2005 constituent des précédents immédiats à la vague d'attentats que connaît la France depuis le début de l'année 2015. Confinés dans le temps et dans l'espace, ils permettent de prendre un certain recul critique vis-à-vis d'événements dont nous subissons toujours la menace et les effets.

<sup>5</sup> Pour un inventaire non-exhaustif des appels à l'unité nationale dans l'histoire française, voir notamment Maxime Tandonnet, « Petite histoire de l'unité nationale », *Lefigaro.fr*, 9 janvier 2015.

camp entre l'islamisme et l'islamophobie<sup>6</sup>. Dans un tel contexte, comment blâmer le Gouvernement d'y recourir ? Troisièmement, l'unité nationale est une notion chaque jour plus polysémique et complexe, sous l'effet de divers facteurs dont les plus abruptes semblent être l'emploi anarchique de cette expression par les éditorialistes<sup>7</sup> et par les candidats de la campagne présidentielle de 2017. Ce constat surprenant est dû au fait qu'elle n'ait fait l'objet que d'études isolées, et uniquement d'après le prisme de la sociologie<sup>8</sup>. La doctrine juridique ne s'en est, à notre connaissance, jamais emparée.

Il résulte de sa remarquable constance dans le temps et dans l'espace, de la légitimité particulière que lui donne les circonstances et du peu d'engouement scientifique qu'il suscite que le discours officiel de l'unité nationale est un sujet d'étude pour lequel tout reste à faire ; à commencer par à un travail terminologique initial visant à placer l'unité au centre d'une série d'oppositions.

Pour commencer, il nous faut établir la spécificité de la notion d'unité, par contraste avec les autres termes de sa famille sémantique. A cet effet, nous proposons les distinctions suivantes :

L'unité est définie de manière générale comme le caractère de ce qui forme un tout indivisible, substantiel, cohérent et homogène. Elle est le fruit de la *cohésion*, qui fait plus spécifiquement référence aux liens qui unissent les individus entre eux. La notion d'*union*, plus dynamique, met l'accent sur le *mouvement* de rapprochement qui consiste à renforcer la cohésion pour dégager l'unité. Se distinguant clairement des trois premiers, le *consensus* désigne une forte majorité qui se créerait autour d'un constat. Enfin, la notion d'*alignement* fait référence à l'idée d'une entrée dans le rang, d'un refus de s'opposer et d'un abandon de sa position initiale. Ces notions sont donc de la même famille sémantique (leur dénotation renvoie à une même réalité) autant qu'elles sont complémentaires (elles décrivent des aspects chronologiquement distincts de cette réalité). Pour éviter toute complexification inutile de notre propos, nous proposons de faire référence de manière indifférenciée à l'unité ou à la cohésion, et d'utiliser les autres termes dans leur acception précise.

L'unité se subdivise ensuite, sous peine de commettre des confusions et des contresens<sup>9</sup>, entre l'unité *nationale* et l'unité de *proximité*<sup>10</sup> :

La première est convoquée par les autorités publiques, alors que la seconde apparaît spontanément à l'échelle individuelle, dans des proportions et selon des modalités propres à chaque individu. Ne pas distinguer ces deux concepts reviendrait à adhérer au *mythe de la spontanéité* qui accompagne généralement les mouvements de commémoration, c'est-à-dire à considérer que la cohésion qui naît d'un sentiment de voisinage géographique, empathique ou de valeur se confond avec le sentiment d'unité nationale qui résulte d'appels répétés et officiels à prendre le parti de la Nation et du cadrage officiel des événements<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Selon les mots de Jean Birnbaum dans sa critique du roman *soumission* de Michel Houellebecq, cette époque nous somme de « choisir notre camp entre les pulsions islamophobes et les tueurs islamistes » (« Houellebecq et le spectre du califat », *Le Monde des livres*, n°21766, 9 janvier 2015, pp. 1-3).

<sup>7</sup> La presse fait écho à la mauvaise connaissance de ce phénomène. Alors que les notions d'unité et de cohésion nationale sont très souvent utilisées dans les titres des articles, les développements ne s'y attardent jamais bien longuement, et ne propose pas d'éclairages convainquant sur la nature et le contenu de ces phénomènes.

<sup>8</sup> Nous recommandons tout particulièrement l'ouvrage de Jérôme Truc, qui, bien qu'écrit avant les événements du 13 novembre, est à notre connaissance l'étude sociologique proposant une analyse croisée des attentats occidentaux du XXI<sup>e</sup> siècle la plus aboutie (*Sidérations. Une sociologie des attentats*, PUF, Le Lien Social, 2016, 344 p). Le lecteur pourra aussi se tourner vers l'étude de Serenna Tozo (*Discours sur l'identité et l'altérité : une analyse de la représentation des attentats du 13 novembre 2015 à Paris dans la presse écrite française*, Sous la direction de Vincenzo Romania, Università degli Studi di Padova, 2016, 142 p.). Sur un registre moins objectif, Emmanuel Todd propose une analyse à charge des commémorations et manifestations qui suivirent Charlie Hebdo (*Qui est Charlie ? Sociologie d'une crise religieuse*, Paris, Seuil, 2015).

<sup>9</sup> « The correlates of each of the two concepts are rather different and their separation would resolve many of the confusions in academic and public discussions of social cohesion » (Richards, Benjamin, National identity and social cohesion: theory and evidence for British social policy, PhD thesis, The London School of Economics and Political Science, 2013, [http://etheses.lse.ac.uk/910/]).

<sup>10</sup> Pour des distinctions similaires, voir notamment *Ibidem* ; Jérôme Truc, *op. cit.*, pp. 122-124.

<sup>11</sup> Une telle affirmation est en effet aisément réfutée par le seul fait que certains nationaux manifestèrent de l'indifférence pour ces attaques malgré ces appels, là où certains non-nationaux virent un drame sidérant qui les

Ces deux formes d'unités se forment sur un contenu commun, de nature plus ou moins *optimiste* :

Il est possible, en prenant appui sur l'une des études les plus complètes de la cohésion nationale produites par la sociologie<sup>12</sup>, d'exprimer deux dimensions antagonistes du contenu sur lequel les unités nationales et de proximité se fondent. Le contenu d'une unité est dit *optimiste*<sup>13</sup> quand il se rapporte à la célébration d'un « nous », et *pessimiste* lorsqu'il met l'accent sur le rejet de « l'autre ». Le premier serait plutôt le registre privilégié de l'unité de proximité alors que le second serait, en grande partie, la chasse-gardée de l'unité nationale.

Maintenant que nous avons défini avec plus de précision l'acception de la notion d'unité nationale, que nous l'avons distingué de l'unité de proximité, et que nous avons identifié les points d'unions potentiels qui la constituent, il convient d'établir l'intérêt, l'ambition et l'articulation de cette étude.

La nécessité de cette étude naît dès lors que l'on accepte, au moins à titre d'hypothèse, l'idée selon laquelle le discours de la cohésion nationale pourrait produire des effets indésirables, et par conséquent qu'il faut dépasser la perception intuitive de l'unité nationale comme un phénomène bénéfique. Le préjugement positif de l'unité nationale génère en effet une minoration des limites de cette rhétorique, pourtant avérées sur le plan de la philosophie politique (cette pratique constitue l'une des caractéristiques premières des régimes autoritaires et nationalistes<sup>14</sup>), de la communication politique (d'aucuns soutiennent qu'il serait une forme de comportement par défaut, traduisant avant tout un certain désarroi<sup>15</sup>) et au regard des exemples étrangers contemporains (chez qui les appels inconditionnels à l'unité nationale ont pu produire des réflexes sécuritaires et martiaux). Sous ses allures de coutume Républicaine, le discours de l'unité nationale ne serait-il pas avant tout un *marronnier* inégalé de la communication de crise, invoqué par le Gouvernement dans le but d'augmenter sa capacité d'action devant l'exceptionnalité des circonstances ? Quels sont les implications de ces injonctives répétées à s'unir sur la pratique du droit constitutionnel et sur la production normative ? C'est à ces questions que nous devons répondre, à travers une approche restant à définir.

Si l'unité nationale a des conséquences concrètes sur la production et la pratique du droit, alors cela implique que son étude ne relève pas de la seule sociologie, mais aussi de la science du droit. Le constitutionnaliste peut, en ce sens, passer au crible de l'analyse ce discours mobilisateur<sup>16</sup>, à condition qu'il envisage avec sérieux les limites inhérentes à l'appropriation par le discours sur le droit de notions appartenant aux registres d'autres disciplines<sup>17</sup>. Devant la triple dimension politique, polémique et actuelle de l'objet d'étude retenu, ainsi qu'au regard des matériaux disparates qu'il nous faudra exploiter, son étude n'a de valeur que menée avec

---

affecta profondément et manifestèrent dès lors une sincère proximité, distincte de toute considération de nationalité.

<sup>12</sup> Forrest & Kearns (2001) identifient cinq dimensions de la cohésion nationale. Nous traduisons : des valeurs communes et une culture civique, un ordre et un contrôle social, une solidarité sociale et une réduction des inégalités de salaire, un réseau et un capital social, et enfin un lieu de vie et une identité (cité par Richards, Benjamin, *op. cit.*).

<sup>13</sup> Le choix d'opposer l'unité pessimiste et l'unité optimiste n'est bien évidemment pas à interpréter comme un jugement de valeur de notre part.

<sup>14</sup> Comme le remarque avec justesse Pascal Jan, la recherche de l'unité de la société dans son ensemble caractériserait aussi (et surtout) les régimes de partis monopolistiques (Pascal Jan, « les oppositions », *Pouvoirs*, n°106, janv. 2004, p. 37).

<sup>15</sup> Maxime Tandonnet, *op.cit.*

<sup>16</sup> Préface au dossier « Démocratie et terrorisme », *Revue de droit public*, n°2-2015, pp. 299-300.

<sup>17</sup> Malgré leur grande complémentarité avec la science et la dogmatique juridique, les sciences humaines et sociales ne font pas exception à cette exigence.

prudence<sup>18</sup>. Il s'agit moins de prendre parti pour ou contre l'unité nationale en portant un jugement de valeur sur sa pertinence, ou de nous aventurer dans une analyse sociologique des mouvements de rassemblements spontanés visant à rendre hommage aux victimes ou de faire entendre une revendication par un traitement analytique qui pourrait prétendre à une authentique scientificité ; que de susciter le plus possible la réflexion, en décrivant avec un souci permanent de fidélité et d'objectivité les manifestations, les causes et les implications de l'unité nationale contemporaine sur le droit et les institutions françaises. Plus généralement, cette modeste contribution a pour objet d'initier une progressive appropriation par la science du droit de cette thématique, qui pourrait acquérir de l'importance à travers une série d'étude plus techniques d'un aspect particulier du sujet.

Une telle étude implique finalement de garder un fil directeur bien défini, pour ne pas s'encombrer de développements disparates et volubiles. A cet effet, notre contribution sera structurée par l'organisation chronologique qu'offre une lecture libre de ce mot de Pascal : « *La multitude qui ne se réduit pas à l'unité est confusion ; l'unité qui ne dépend pas de la multitude est tyrannie* ». Après avoir montré dans manière préliminaire comment l'unité nationale se forme et le contenu qu'elle revêt dans le contexte contemporain (**Section 1**), il s'agira de reconstruire les processus par lesquels elle échappe parfois à la multitude, en provoquant de manière quasi-autonome des effets sur la création du droit, notamment par le biais des législations d'urgence et de lutte anti-terroriste (**Section 2**). La pratique contemporaine de l'unité nationale peut finalement être mise en perspective avec la perception du rôle institutionnel de l'exécutif sous la Ve République, afin d'expliquer pourquoi, face à une crise majeure et sous couvert d'unité nationale, le Président de la République est habilité à poser les questions et à imposer les réponses (**Section 3**).

## **Section 1- La formation de l'unité nationale ou le cadrage sécuritaire et martial des événements**

Pourquoi se forme une identité commune face à la crise ? A quoi sert l'unité nationale, et comment acquiert-elle un contenu défini ? Ces premiers développements auront pour objet d'approfondir la différence structurante entre unité de proximité et unité nationale, en retraçant le processus par lequel émergent une pluralité de modes de réaction face à la crise (A). Dans un second temps, ces réponses nous permettront de lire entre les lignes les motivations du gouvernement lorsqu'il s'approprie le monopole de la douleur, acère dans les esprits l'antagonisme entre un « nous » et un « eux » et peint l'unité nationale de tonalités sécuritaristes et belliqueuses (B).

### **A- L'assimilation gouvernementale de l'unité de proximité à l'unité nationale pour des raisons pragmatiques de gestion de la crise**

Apolitique et portée par des proximités plurales qui sont autant de modes de réactions individuels et collectifs, la réaction populaire aux attentats est irréductible à la seule unité nationale. Cette cohésion spontanée devant le traumatisme existe à de nombreux niveaux, qui se retrouvent dans des proportions variables en fonction des individus : elle est affective lorsqu'elle incite à commémorer les morts et à éprouver de l'empathie pour leurs familles ; géographique lorsqu'elle provoque des élans de solidarité remarquables entre Etats voisins<sup>19</sup> ;

---

<sup>18</sup> Cela ne doit pas, nous l'espérons, décourager la doctrine juridique de se saisir d'objets d'études ayant une grande force explicative du comportement réel des acteurs mais qui, en contrepartie, interrogent toujours plus pressamment les frontières disciplinaires du droit constitutionnel.

<sup>19</sup> C'est ainsi que les inondations de la région de Murcie en Espagne causèrent un élan de solidarité sans précédent de la part de la France. Victor Hugo écrivit alors : « *L'Espagne blessée, la France saigne ; le coup qui frappe*

de destin lorsqu'elle permet de réaliser l'incertitude qui touche l'avenir de la Nation<sup>20</sup> ou de l'Occident dans son ensemble ; et finalement de valeurs lorsqu'elle révèle ce à quoi nous tenons le plus, comme les terrasses de café et les salles de concerts meurtries du 13 novembre, érigées au rang de symbole d'un mode de vie l'espace d'une terrible seconde, ou qu'elle s'exprime à travers le désormais célèbre « je suis Charlie »<sup>21</sup>.

L'affirmation à l'échelle individuelle de la solidarité face à un événement est à ce titre un moment idéologique de première importance dans la vie d'une société<sup>22</sup>, qui permet à chacun de se situer, par son propre jugement, vis-à-vis de certaines valeurs parmi les plus fondamentales. La solidarité de crise serait alors plus *organique*<sup>23</sup> que *mécanique*, c'est-à-dire que l'individualité des réactions prévaudrait sur un sentiment *univoque* d'appartenance nationale<sup>24</sup>. La cohésion nationale que cherche à insuffler les autorités publiques en construisant les souvenirs nationaux<sup>25</sup> est *de facto* moins légitime qu'elle ne l'a été par le passé.

Toutefois, cela ne dissuade en rien la pratique répétée par le pouvoir exécutif d'appels à la cohésion nationale. Ils se superposeraient à l'unité de proximité dans la « zone grise » des valeurs républicaines, qui offre au Gouvernement la possibilité de s'approprier peu à peu un monopole de l'unité face à la crise. Cette définition par les autorités publiques de l'unité nationale post-attentat va, peu à peu, se structurer et se préciser, jusqu'à occuper beaucoup plus d'espace médiatique que les manifestations de proximité, jusqu'à parfois « phagocyter » la richesse et la nuance des modes de réactions individuels en réduisant leurs expressions médiatiques. Dès lors que se tarissent les actions de commémorations d'initiatives privées et que le Gouvernement se retrouve en mesures de construire un discours officiel sur l'unité nationale, apparaissant *de facto* comme neutre<sup>26</sup>, le registre de la spontanéité disparaît au profit du pragmatisme gouvernemental.

La raison d'être du discours sur l'unité nationale est multiple et ne peut être approchée qu'en ordonnant des éléments très disparates. En effet, la motivation de ce comportement ne peut être simplement déduite des explications évasives et du ton compassionnel appuyé<sup>27</sup> employés par des pouvoirs publics, qui se refusent de convaincre en raison du bien-fondé de cette démarche. De manière topique, Manuel Valls présenta en 2016 ces appels à l'unité comme

---

*Murcie atteint Paris* » (Victor Hugo, « Fraternité », in E. Lebey (dir.), *Paris-Murcie : journal publié au profit des victimes des inondations d'Espagne par le Comité de la presse française*, numéro unique, décembre 1879, p. 3).

<sup>20</sup> « Nous ne savons pas ce qui nous arrive, mais c'est là précisément ce qui nous arrive : ne pas savoir ce qui nous arrive » (José Ortega y Gasset, cité par Jérôme Truc, *op. cit.*, p. 15).

<sup>21</sup> Cette formule porte en elle la réaffirmation d'un attachement profond à la liberté d'expression. Se dire Charlie serait alors moins l'aboutissement d'une logique individualiste ou narcissique, qu'une révolution socio-politique dans la manière dont les sociétés européennes réagissent aux crises majeures (*Id.*, pp. 171 et 259).

<sup>22</sup> *Id.*, p. 231.

<sup>23</sup> Comme l'observait déjà Durkheim dans *De la division du travail social*, nos sociétés tendent en effet à assurer une expression de la solidarité toujours plus organique, c'est-à-dire qui s'exerce avant tout à travers la perception individuelle des événements et non plus tant par la solidarité mécanique insufflée par l'Etat.

<sup>24</sup> Jérôme Truc, *op. cit.*, p. 324.

<sup>25</sup> « *En fait de souvenirs nationaux* », écrit Renan, « *les deuils valent mieux que les triomphes* » (*Qu'est-ce qu'une nation ?*, Paris, Mille et une nuits, 1997 [1887], p. 32).

<sup>26</sup> La pensée dominante apparaît toujours comme neutre. Cela rend très malaisée sa remise en cause. Pour prendre de cela un exemple littéraire, le refus du personnage de Camus dans *l'Etranger* de manifester du chagrin lors du décès de sa mère fut, lors de son procès, retenu directement contre lui pour l'exclure de la société en le condamnant à mort.

<sup>27</sup> « *Nous avons vu des blessés, nombreux blessés, qui ont surtout des images effroyables encore dans la tête [...] Ils se souviennent des corps déchiquetés qu'ils ont eus sous les yeux... La France tout entière partage cette émotion* » (François Hollande, cité par Anne Rovin, Solenn de Royer, « Hollande et Valls face au délitement de l'unité nationale », *Lefigaro.fr*, 15 juillet 2016).

une réponse digne, solennelle et responsable aux attentats<sup>28</sup>, susceptible d'ériger les dirigeants en pères de la Nation. Pour dépasser le cadre de cette justification officielle et comprendre la finalité de cette rhétorique, nous l'envisagerons tour à tour comme acte de langage, comme acte politique et comme acte de circonstance.

Pris comme actes langagiers, ces appels forment l'essentiel de la *communication de crise* du Gouvernement, celle qui a pour finalité de permettre la gestion de l'urgence<sup>29</sup> et qui répond à des codes différents de la communication politique ordinaire. Plus que jamais, elle consiste à modeler les représentations sociales, ou comme l'écrivait savamment Bourdieu, à imposer sa propre vision du monde en ayant un rôle actif dans la « *constitution d'un sens commun qui apparaisse comme vérité du monde social* »<sup>30</sup>. Il s'agit en réalité d'engager une véritable « *guerre des mots*<sup>31</sup> ». Ce procédé consisterait, outre le choix méticuleux des termes employés, à prétendre décrire alors que l'on prescrit. Dans la philosophie du langage d'Austin, il existe justement deux types d'énoncés : les énoncés constatifs qui décrivent, et les énoncés performatifs qui font naître la situation qu'ils énoncent<sup>32</sup>. Il faut alors en déduire que l'énoncé par lequel le Président de la République affirme que la France endeuillée est « plus unie que jamais » serait moins l'affirmation (difficilement vérifiable) d'un fait social, que l'acte de langage par lequel l'unité nationale se construit, un peu à la manière d'un sondage pré-électoral influant directement sur les intentions de vote<sup>33</sup>.

Considéré maintenant comme pratique politique, ces appels destinés à faire advenir l'unité nationale en prétendant la constater procéderaient d'une volonté consciente ou inconsciente des gouvernants de combattre les effets psychologiques du *happening traumatisant*<sup>34</sup> que représente un attentat dans la vie d'une Nation. De nombreuses études de psychologie sociale montrent en effet sans équivoque que face à un événement appelant une réponse rapide, sous une pression sociale forte et avec un champ de décision restreint, les acteurs chargés de faire un choix sont soumis à un stress important, générateur de décisions irrationnelles<sup>35</sup>. Il serait ainsi nécessaire pour le pouvoir politique de crise de dégager une unité nationale pour libérer son action, en réduisant la pression sociale qui l'enserme.

---

<sup>28</sup> « On a voulu atteindre l'unité de la nation française. Alors la seule réponse digne, responsable de la France, sera celle qui restera fidèle à l'esprit du 14 Juillet, c'est-à-dire celui d'une France unie et rassemblée autour de ses valeurs. Et nous ferons bloc, c'est la seule exigence qui vaille aujourd'hui » (Manuel Valls, cité par *Ib.*).

<sup>29</sup> Sur cette dernière notion, voir par exemple Gilles Finchelstein, *La dictature de l'urgence*, Ed. Fayard, Coll. Pluriel, 2013, 228 p., p. 15.

<sup>30</sup> C'est bien le sens que ce célèbre sociologue donne à l'idée de lutte politique. Voir Pierre Bourdieu, *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon, 2000, 112 p.

<sup>31</sup> La guerre des mots ne prend pas seulement place dans le discours politique, mais aussi dans la législation. Comme l'a développé Bentham, « *la législation est un état de guerre ; le mal politique est l'ennemi ; le législateur est le commandant* » (Jeremy Bentham, *Of the limits of the Penal Branch of Jurisprudence*, P. Schofield, Oxford, Oxford University press, 2010, p. 233, cite par Guillaume Tusseau, « Jeremy Bentham et les droits de l'homme : un réexamen », *RTDH*, n°50, 2002, p. 410 et s.).

<sup>32</sup> John L. Austin, *How to Do Things with Words*, Oxford, Oxford University Press [1976], trad. fr. G. Lane, *Quand dire c'est faire*, Paris, Seuil, 1970 ; Rééd. Points, 1991.

<sup>33</sup> Parmi le champ des effets potentiels des sondages électoraux sur le comportement ultérieur des votants – et sur lesquels les théories peinent à s'accorder – citons les deux plus connus : l'effet *underdog* et l'effet *bandwagon*. Voir Herbert A. Simon, « Bandwagon and Underdog Effects and the Possibility of Election Predictions », *The Public Opinion Quarterly*, Oxford University Press, Vol. 18, n° 3, 1954, pp. 245-253 [<http://www.jstor.org/stable/2745982>].

<sup>34</sup> Jean-luc Marret, *op. cit.*, p. 5.

<sup>35</sup> Hellemans et Karnas ont construits un modèle à plusieurs facteurs ayant pour ambition de prédire le niveau de stress du décideur en fonction de facteurs objectifs, dans lesquels figurent la latitude de décision, le temps disponible, et le soutien social. Lorsque ces facteurs sont faibles, l'agent devant prendre une décision est placé dans une situation maximale de stress. Voir « Epreuve de validation du modèle de Karasek auprès de travailleurs du secteur tertiaire. Relations avec les "tensions mentales" », *Revue Européenne de Psychologie Appliquée*, n°49, 1999, pp. 215-334.

Au regard du contexte contemporain, ces appels à l'unité nationale témoignent surtout d'une volonté d'éviter la division d'une société tentée par l'islamophobie, en insistant sur ce qui rassemble plutôt que sur ce qui divise. L'unité nationale protégerait ainsi de la déchirure provoquée par le phénomène terroriste, en fédérant la Nation autour d'une identité commune. Cette démarche à cela de dangereux que consolider son appartenance à un « nous » implique presque mécaniquement de rejeter un « eux », ou autrement dit, de se construire en opposition aux terroristes et à ceux qui ne sont *pas* Charlie<sup>36</sup>. Cet antagonisme s'incarne notamment dans le cadrage des attentats comme un « 11-Septembre français », qui eut un rôle structurant dans la réponse juridique à l'islamisme radical.

## **B- Une unité nationale fondée sur une altérité polarisante entre « eux » et « nous » qui sert un idéal sécuritaire**

Le cadrage<sup>37</sup> d'un événement à une importance décisive parce qu'il prédétermine la réaction institutionnelle et sociétale qui s'ensuit. Les mots et les images que les éditorialistes et les personnalités politiques choisissent pour décrire les attentats participent à définir une *évidence*, avant même que le débat public ne soit engagé. En cela, l'opération de cadrage a une portée *normative*. C'est ainsi que les attentats du 7 janvier et du 13 novembre 2015 entrèrent dans les livres d'histoire à travers le prisme d'une analogie martiale et polarisante avec les attentats américains, comme d'ailleurs la majorité des attentats européens du XXI<sup>e</sup> siècle. Outre les rapprochements avec le 11 septembre, chaque attentat contemporain fit l'objet de lectures proprement nationales, à la manière de la comparaison avec *Pearl Harbour* aux Etats-Unis ou avec les *blitz* Allemands au Royaume-Uni. Ces deux cadrages nationaux conduisirent à des réactions diamétralement opposées : la guerre contre « l'axe du mal » en 2001<sup>38</sup>, l'attitude « Churchillienne » en 2005<sup>39</sup>.

La lecture française des attentats se caractérise par ses similitudes marquées avec le schéma de réponse guerrière que les Etats-Unis, où le rapprochement avec la célèbre défaite américaine exacerba l'antagonisme, en désignant l'ennemi commun à pourchasser et à détruire. Après les attentats de Charlie Hebdo, la France rentra, selon les termes employés par le Président de la République et le Premier ministre, en *guerre contre le terrorisme*<sup>40</sup>, ce qui ouvrit le champ à de nombreuses critiques<sup>41</sup>, dont celle de reproduire la lourde erreur commise par les Etats-Unis en 2001.

Pourquoi retenir un tel cadrage ? Cet imaginaire de la citadelle assiégée aurait d'abord un effet mobilisateur. Le mot « guerre » connote en effet plusieurs idées nécessaires et

---

<sup>36</sup> « Il faut être Charlie ! Comment pourrait-on ne pas l'être ? [...] Et nous le sommes tous, d'ailleurs : les uns de journaux le disent. Pourtant, assez vite, il apparaît tout de même que certains ne le sont pas, ou pas autant que d'autres le voudraient...Débute alors la chasse à qui n'est pas Charlie » (Gérôme Truc, *op. cit.*, pp. 3-4).

<sup>37</sup> Le cadrage institutionnel et médiatique des attentats est provoqué par un ensemble d'opérations « porteuses d'injonctions à se montrer solidaire et à se sentir concernés qui orientent les réactions des individus » (*Id.*, p. 10).

<sup>38</sup> Le « Pearl Harbour du XXI<sup>e</sup> siècle » ne pouvait avoir d'autre dénouement qu'une guerre : dès le lendemain, Georges W. Bush qualifia les événements d'authentiques actes de guerre, et consacra la semaine qui suivit à préparer l'entrée en guerre des Etats-Unis et à forger l'union nationale (*Id.*, pp. 23-25).

<sup>39</sup> Cette attitude consiste à « ne pas se laisser intimider et continuer sa vie comme si de rien n'était ; bref, à feindre l'indifférence » (*Id.*, p. 76).

<sup>40</sup> Voir par exemple la déclaration de Manuel Valls lors de la session de question au Gouvernement du 13 janvier 2015.

<sup>41</sup> La posture guerrière qui suivit les attentats français est assez paradoxale, en ce qu'elle marque une nette rupture d'avec la position exprimée par la France et ses voisins européens à la suite du 11 septembre : dans la semaine qui suivit le 11 septembre, 76% des européens se prononçaient en faveur d'une réponse aux attentats qui soit judiciaire plutôt que militaire (Gérôme Truc, *op.cit.*, pp. XII, 38 et s., 46). Elle a aussi pour effet de participer à galvauder la notion juridique de guerre.

bienvenues en période de crise, dont la détermination et le combat<sup>42</sup>. Ce procédé, surexploité par le Gouvernement Américain<sup>43</sup>, serait en France moins l'expression d'une vision géopolitique du monde qu'un refus de la passivité et une mise en scène du récit national. De manière incidente, mener une guerre contre le terrorisme participe à justifier les nouveaux moyens militaires et sécuritaires mis en place depuis que l'armée française aurait pour principal horizon la sécurisation du territoire national<sup>44</sup>. Manichéenne<sup>45</sup> et binaire<sup>46</sup>, cette perception guerrière de la lutte contre le terrorisme participa grandement à la polarisation de la pensée et à l'affadissement des nuances du jugement lors de la prise de décision. Dans un climat social toujours plus anxigène, il s'agirait précisément de s'unir autour de l'idéal d'une société du risque zéro, qui fait de la sécurité la première des libertés, et du corps social un réseau d'individu « vigilants ensemble ».

A cette rhétorique de la guerre se superpose celle de la sécurité, sur laquelle les médias insistent tout particulièrement. « L'état d'urgence médiatique<sup>47</sup> » participa en effet à entretenir un climat de peur, si bien que le Conseil supérieur de l'audiovisuel rappela à l'ordre, le 11 février 2015, les chaînes de télévisions d'information continue suite à des manquements importants dans le traitement de l'attaque de Charlie Hebdo<sup>48</sup>. Distillant les mots de la crise<sup>49</sup>, ce discours médiatique s'apparente à un *marketing de l'effroi*<sup>50</sup> qui aurait pour objet de présenter le renforcement de la sécurité comme la seule solution raisonnable que permettent les faits. De manière analogue, le Président Georges W. Bush insista lors de l'intervention américaine en Irak sur le climat anxigène produit par les attentats du 11 septembre 2001 pour présenter la sécurité comme le seul moyen de garantir les libertés<sup>51</sup> ; et Manuel Valls justifia l'ensemble des abus commis sous l'état d'urgence par les inquiétudes des Français et par une demande

---

<sup>42</sup> Le 20 septembre, Georges W. Bush annoncera en séance plénière du Congrès (retransmise en direct à la télévision), la fin du deuil national et le début de la riposte : « *Notre peine s'est transformé en colère, et notre colère en détermination* ». Ce discours dénote avec les attentats et leur caractère *disruptif* : il est minutieusement préparé. Il est par sa forme même, « *une réponse à l'événement disruptif qui contribue à raffermir la cohésion de la communauté nationale attaquée tout en entérinant une reprise du contrôle par les autorités* » (*Id.*, p. 26).

<sup>43</sup> Depuis le 11 septembre, les Gouvernements successifs Américains ont fait appel à la rhétorique de la guerre de nombreuses fois, menant alors toute une série de « war on » sur des domaines aussi variés que la drogue ou le cancer.

<sup>44</sup> Louis Gauthier, « Les voies et les moyens de la lutte anti-terroriste », *Pouvoirs*, n°158, sept. 2016, p. 45.

<sup>45</sup> Dans une société de plus en plus hostile à la mesure, c'est une lutte de chaque instant pour ne pas sombrer « *dans un manichéisme de bazar avec les saints d'un côté et les démons de l'autre* » (« Manichéisme », *Le Figaro*, 14 septembre 2001, p. 20).

<sup>46</sup> Dans la continuité de la déclaration du Président américain à la suite du 11 septembre selon laquelle : « *soit vous êtes avec nous, soit vous êtes contre nous* ».

<sup>47</sup> Par la course effrénée à l'information qu'il provoque et à cause sa logique sensationnaliste, « l'état d'urgence médiatique » constitue une gêne permanente lors de la chasse aux terroristes, autant qu'il ne fait pas bon ménage avec la qualité de l'information.

<sup>48</sup> Le CSA relève à cette occasion 36 manquements aux règles, dont 21 ont justifié une mise en demeure. Pratiquant le storytelling, et narrant des détails insignifiants sur la vie privée des terroristes, entretenant un climat d'anxiété généralisé, relayant les propos des personnalités politiques comme des vérités, les médias ne furent pas, pour le CSA, à la hauteur de la gravité et de l'importance des événements (Communiqué de presse du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, en date du 12 février 2015 ; Vincent Tremolet de Villers, « Traque des terroristes : droit d'informer et devoir de se taire », *Lefigaro.fr*, 8 janv. 2015).

<sup>49</sup> La crise est, rappelons-le, constitué par des faits. Mais elle est aussi une création sémantique. Voir Denis Muzet, *De la crise mondiale à la crise de soi. Les Mots de la Crise*, Eyrolles, La nouvelle société de l'emploi, 2013, 112 p., p. 8.

<sup>50</sup> Cette pratique consiste à représenter la menace par des concepts traumatisants, simplificateurs et vendeurs. Voir Jean-luc Marret, *op. cit.*, p. 10.

<sup>51</sup> « *Toute la phraséologie déployée pour défendre les nouvelles mesures de l'administration [Bush] semble avoir pour but de présenter la non-application des garanties constitutionnelles comme une forme de justice* » (Ronald Dworkin, « George W. Bush, une menace pour le patriotisme américain », *Esprit*, juin 2002, p. 6).

sécuritaire qui serait toujours plus importante<sup>52</sup>. Ces similarités flagrantes avec l'exemple américain nous révèlent, comme un miroir grossissant, la voie que nous sommes en train d'emprunter.

Cette *imposture*<sup>53</sup> sécuritaire trouverait pour certains une légitimité dans les chiffres révélés par les dernières études statistiques sur le niveau d'anxiété des français, ce qui constitue en effet une réalité observable et quantifiable<sup>54</sup>. Pour autant, cette argumentation fallacieuse néglige ouvertement que le discours politico-médiatique participe activement à construire cette réalité, en entretenant le fantasme d'une société du risque-zéro dans laquelle l'Etat pourrait disposer d'un contrôle absolu sur la menace terroriste et les autres formes de risques<sup>55</sup>. Cette croyance est également légitimée par la rhétorique bien huilée consistant à opposer cette posture dite réaliste et pragmatique, à l'idéalisme angélique des discours prônant la mesure dans la réponse au terrorisme<sup>56</sup>. Enfin, focaliser le débat autour de la sécurité ne peut qu'alimenter le biais bien connu en psychologie de surévaluation des risques mineurs. En faisant de la menace terroriste un sujet de discussion quotidien, le traitement médiatique de ce phénomène inciterait à le voir comme plus dangereux et plus omniprésent qu'il n'est en réalité<sup>57</sup>.

Cet ensemble d'éléments favorise des réactions sécuritaires rapides qui, comme par le passé en France et à l'étranger<sup>58</sup>, entraînent la société dans son ensemble dans une escalade sécuritaire, dont les actes terroristes sont le point de départ. Le législateur et surtout le Gouvernement par voie d'ordonnances se chargent alors de convertir le vœu abstrait d'une société sans risque en une société très concrètement privée de ses libertés les plus précieuses. Accepter ce schéma de pensée implique donc d'oublier la nature subjective de la perception du risque<sup>59</sup> en courant celui de mener une âpre bataille contre les ennemis *chimériques* de l'unité nationale, nées d'un climat social anxieux et d'un anti-mouvement réactionnaire inhérent à l'idée même de raison d'Etat<sup>60</sup>.

---

<sup>52</sup> Christine Tréguier, « L'urgence laisse place à l'arbitraire », *Politis*, déc. 2015, [<http://www.politis.fr/L-urgence-laisse-place-a-l-33283.html>].

<sup>53</sup> Vincent Sizaïre, *Sortir de l'imposture sécuritaire*, Broché, 2016.

<sup>54</sup> Malgré les dispositifs déjà très lourds que le Gouvernement a mis en place ces deux dernières années (l'état d'urgence, le dispositif sentinelle et une abondante législation antiterroriste), la majorité des Français ne se sent pas suffisamment protégée du terrorisme par l'Etat. Voir à ce sujet Matthieu Goar, « Contre l'exécutif, la droite invoque la légitime défiance », *Lemonde.fr*, 20 juillet 2016 ; Baromètre « Confiance et bien-être 2017 MGEN », p. 68-93.

<sup>55</sup> Marine le Pen en a donné un exemple récent, en affirmant que si elle avait été au pouvoir en lieu et place de François Hollande, les attentats n'auraient pas eu lieu. En plus de l'indécence d'une telle affirmation vis-à-vis des victimes, c'est une promesse politique tout à fait irréalisable qui vise à persuader de la légitimité d'une réponse sécuritaire et protectionniste au terroriste, par un procédé détourné (Editorial du Monde, « Marine le Pen et la frontière de l'indécence », *LeMonde.fr*, 18 avril 2017, [[http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/04/18/mme-le-pen-et-la-frontiere-de-l-indecence\\_5113014\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/04/18/mme-le-pen-et-la-frontiere-de-l-indecence_5113014_3232.html)]).

<sup>56</sup> Cette défense consiste notamment à accuser de laxisme les défenseurs des mesures adoucissant le droit pénal et de leurs instigateurs, du Président Mitterrand abolissant la peine de mort, aux réformes pénales de la garde des sceaux Christiane Taubira, accusées d'avoir facilité les attentats islamistes. Voir notamment Cédric Mathiot, « Taubira et le laxisme : quatre ans d'intox de la droite », *Libération*, 27 janvier 2016, [[http://www.liberation.fr/desintox/2016/01/27/taubira-et-le-laxisme-quatre-ans-d-intox-de-la-droite\\_1429290](http://www.liberation.fr/desintox/2016/01/27/taubira-et-le-laxisme-quatre-ans-d-intox-de-la-droite_1429290)].

<sup>57</sup> A la manière des phobiques de l'avion qui surestiment grandement les risques de ces moyens de transports après avoir été confronté à des images télévisuels de tragédie aérienne, cette exposition permanente aux images et au registre du terrorisme et des attentats, couplé à des analyses anxiogènes d'experts des réseaux terroristes, ne peut qu'alimenter la paranoïa autour du terrorisme, qui a des ressorts profondément irrationnels.

<sup>58</sup> Les réactions sécuritaires « à chaud », prises en réaction à une crise majeure, ont mené notamment à l'USA *Patriot Act* aux Etats-Unis, au *Prevention of terrorism Act* au Royaume-Uni, en passant, selon le Professeur Lesieur par le plan *Vigipirate* (« Terrorisme, Constitution et risque », in Placide M. Mabaka (dir.), *Constitution et risque(s)*, L'Harmattan, Droit, Société et Risque, 2010, 355 p., p. 67).

<sup>59</sup> « *For some prescientific societies, an eclipse of the sun poses a serious threat to that security* » (Jaeger, Renn, Rosa & Webler, *Uncertainty, and Rational Action*, Earthscan, London, 320 p., p. 16).

<sup>60</sup> Gérard Sfez, *Les doctrines de la raison d'Etat*, Armand Colin, Collection U, Paris, 2000, 224 p., p.192.

Il ressort de la première section de cette étude que l'unité nationale de crise à laquelle la population française est astreinte depuis plus de deux ans est un phénomène aussi complexe que varié, aussi nécessaire que délétère. Partant de ce constat et prenant acte du modèle de réponse au terrorisme que cette unité nationale porte, il est temps de déceler les influences multiples qu'exerce l'unité nationale sur la manière de produire le droit et sur le contenu de cette production normative exceptionnelle.

## **Section 2- Les conséquences de l'unité nationale sur la production du droit ou la précipitation et la pérennisation de mesures sécuritaires**

Avec un célérité qui aujourd'hui encore impressionne, clamant l'évidence et assurant avoir pris acte de l'aspiration des Français à une société plus sûre, le Gouvernement et le Parlement ont mis en œuvre un état d'urgence aggravé, malgré l'inadéquation irréductible de ce dispositif avec les spécificités de la menace terroriste (A). Le 14 novembre 2015, nul ne se doutait du nombre impressionnant de prorogations dont l'état d'urgence ferait l'objet, ni du mouvement plus profond de banalisation de l'exceptionnel qu'il initierait (B).

### **A- L'unité nationale comme légitimation politique du déclenchement et de l'aggravation de l'état d'urgence**

Pour comprendre en quoi l'unité nationale de crise qui suivit les attentats du 13 novembre a favorisé, si ce n'est commandé la mise en œuvre d'un état d'urgence renforcé par décret présidentiel, il faut raisonner par étapes. De prime abord, nous constatons que le déclenchement de l'état d'urgence est difficilement justifiable d'un point de vue juridique. La qualification juridique de « *péril imminent* » qui désigne le terrorisme islamiste apparaît en effet comme extensive, si ce n'est contraire à la lettre et à l'histoire de la loi de 1955. Plus précisément, c'est un contresens de qualifier le risque terroriste *d'imminent* étant donné la latence<sup>61</sup>, diffuse et permanente, qui le caractérise. De même, une lecture historique et téléologique de la loi sur l'état d'urgence révèle la totale inadéquation de ce régime d'exception pour combattre le risque terroriste, sauf si l'on accepte de nier la finalité et la logique inhérente à cet état d'exception<sup>62</sup>, et ainsi d'en avoir un usage détourné. Enfin, une perspective comparée révèle que les états d'exceptions consacrés chez nos voisins européens sont spécifiquement conçus pour répondre à une menace délimitée dans le temps<sup>63</sup>.

Malgré son inefficacité rapidement chiffrée à lutter contre le terrorisme<sup>64</sup>, le malaise de policiers en sous-effectifs<sup>65</sup> et sa logique échappant aux mesures même qui prétendent l'enserrer, l'état d'urgence est le medium surprenant que le Gouvernement a choisi pour lutter

---

<sup>61</sup> Voir notamment CNCDH, Communiqué de presse « Etat d'urgence : l'Etat de droit et les droits de l'homme en péril. Ayons le courage politique d'en sortir ! », Paris, 26 janvier 2017 ».

<sup>62</sup> Le contexte d'édiction et les travaux préparatoires de la loi de 1955, de même que les nombreux travaux doctrinaux sur les états d'exception révèlent en effet la logique temporelle et spatiale bien définie qui justifie sa mise en œuvre ne s'accommode que très mal du risque terroriste.

<sup>63</sup> Sur ces trois derniers aspects, voir notamment Wanda Mastor et François Saint-Bonnet, *op. cit.*, pp. 52-59.

<sup>64</sup> « *Le constat de l'efficacité quasi nulle [de l'état d'urgence] est partagé par maints experts, y compris au sein des commissions parlementaires, alors même que des moyens colossaux, humains, matériels et financiers, sont mobilisés* » (Communiqué de presse « Etat d'urgence : l'Etat de droit... », *op. cit.*). Les chiffres montrent en effet que sur près de 3000 perquisitions entre le 13 novembre 2015 et le 8 janvier 2016, une seule a abouti une mise en examen en lien avec le terrorisme (Le Monde, 8 janvier 2016).

<sup>65</sup> 95% des policiers évoqueraient un malaise interne au sein de leur institution. Près de 2 policiers sur 3 jugent que leur motivation est en baisse (Christophe Cornevin, « En dépit de "l'effet Charlie", la police broie du noir », *Lefigaro.fr*, 5 sept. 2016.

contre le terrorisme contemporain. Si la raison de ce choix ne se trouve pas dans le droit, où donc la chercher ?

Au moins cinq résultats significatifs de la psychologie sociale ont un potentiel explicatif important du choix gouvernemental de déclencher, puis de maintenir l'état d'urgence. Premièrement, les décisions largement approuvées ne sont pas toujours, contrairement à ce que laisserait penser la prétendue *sagesse des foules*, raisonnables<sup>66</sup>. Deuxièmement, il faut se méfier du phénomène de *polarisation collective*, par lequel un groupe peut s'accorder sur des décisions au risque plus élevé, que n'auraient pas prises un individu isolé<sup>67</sup>. Sous pression temporelle, l'attention est portée sur les acteurs ayant le plus haut statut, qui se verront valorisés socialement lorsqu'ils prendront des décisions risquées au vu du phénomène corollaire de radicalisation collective de la pensée<sup>68</sup>. Troisièmement, il faut évoquer la survalorisation dans nos sociétés modernes de la figure du *décideur*, cet homme qui affirme son choix avec fermeté<sup>69</sup>. Quatrièmement, l'état d'urgence permet de rassurer une population française endeuillée et traumatisée par un *effet d'annonce* qui lui permet de partager cette « nécessaire » cohésion inhérente aux situations d'exception<sup>70</sup>. Finalement, la polarisation collective qui se produit lors des situations extrêmes s'additionne au besoin de retrouver un sentiment de contrôle sur les événements<sup>71</sup> pour expliquer la tendance des situations de crise à générer des réponses fortes et symboliques.

Il y a donc fort à parier que sans la garantie de légitimité que procure l'unité nationale et sans les biais cognitifs qui caractérisent la prise de décision en situation d'urgence, justifier de la mise en œuvre d'un état d'exception constitutionnel ou législatif en réaction aux attentats aurait été ardu, sinon impossible. L'unité nationale a donc légitimé et facilité le déclenchement de la loi de 1955. Pour autant, ce constat a deux limites : il laisse entendre que l'état d'urgence serait l'œuvre collective de la Nation et non une volonté du pouvoir exécutif ; et néglige le fait que les relations entre l'unité nationale et l'état d'urgence soient à double sens. Plus précisément, en même temps que l'unité nationale crée un climat favorable aux mesures exceptionnelles, l'état d'urgence rétroagit sur l'unité nationale en favorisant une détérioration du lien social<sup>72</sup> et une montée du sentiment d'insécurité, sous le double effet du risque d'abus inhérent à l'état d'urgence et de l'acharnement sécuritaire qu'il incarne. En participant au climat d'insécurité, l'état d'urgence justifie finalement sa propre existence et repousse *ad aeternam* le jour de son extinction.

---

<sup>66</sup> Cette croyance en la perfection de la prise de décision collective est erronée. Elle tiendrait plus d'une rassurante rhétorique que d'une réalité empirique (Ewa Drozda-Senkowska, François Ric, Dominique Muller, *Agir et décider collectivement en situation d'exception : une étude de cas*, Centre d'études en sciences sociales de la défense, 2007, 246 p., p. 34). Voir également Oberlé et Drozda-Senkowska (2002).

<sup>67</sup> Emile Noël, *Le hasard aujourd'hui*, Points, Sciences, 234 p., p. 17 ; Ewa Drozda-Senkowska, *op. cit.*, p. 10.

<sup>68</sup> Ewa Drozda-Senkowska, *id.*, pp. 34-38.

<sup>69</sup> Florence Grumillier, « L'indécision : un modèle négatif pour l'action ? », *Philoflo.fr*, 2007.

<sup>70</sup> Wanda Mastor et François Saint-Bonnet, *op. cit.*, p. 61.

<sup>71</sup> Kobasa constata en 1979 que si le sujet peut exercer un contrôle sur une situation stressante, alors la gravité des effets du stress s'en trouve diminuée (Voir à ce sujet Jo Godefroid, « Psychologie : Science humaine et science cognitive », Ed. De Boeck, coll. Ouvertures psychologiques, 3e éd, 2012, 1160 p., pp. 631-656). Cela est à rapprocher de l'analyse de Georges Burdeau, pour qui « la foi dans la vertu du Pouvoir procède du souci qu'à le groupe de se prémunir contre les dangers qui le menacent [...] Par lui, elle apprivoise un avenir qu'elle se sent incapable d'affronter seule » (« Mythologie du pouvoir », in Georges Burdeau, *Ecrits de droit constitutionnel et de science politique*, Panthéon Assas, Introuvables, 2011, p. 635).

<sup>72</sup> : L'état d'urgence génère de nombreux *effets collatéraux* qui sont, pour la Présidente de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, néfaste à la cohésion nationale, au lien social entre citoyens et à celui entre représentants et représentés (CNCDH, Communiqué de presse « Etat d'urgence : l'Etat de droit... », *op. cit.* ; Christine Lazerges, « L'Etat d'urgence à des conséquences désastreuses sur la cohésion sociale », *Lemonde.fr*, 19 février 2016).

## **B- L'unité nationale comme piège politique à l'extinction de l'état d'urgence et catalyseur de l'aggravation du droit ordinaire**

Nous avons démontré que l'unité nationale a joué un rôle premier dans le déclenchement de l'état d'urgence, autant qu'elle a favorisé l'intensification disproportionnée de ses effets dérogatoires au droit commun. Dans la continuité de ce raisonnement, il nous faut étudier les liens qui unissent la cohésion nationale de crise et la prorogation répétée de cet état d'exception par un Parlement très enclin à respecter la volonté gouvernementale de retarder toujours plus la sortie de l'état d'urgence. D'un point de vue juridique, il est pourtant clair que la pérennisation dans le paysage juridique de l'état d'urgence permet des atteintes graves aux droits et libertés et génère des risques importants de dérives autoritaires<sup>73</sup> et que, par la même, le fait de chercher à rassurer l'opinion publique n'est pas un motif suffisant pour justifier de sa reconduction systématique. Pourquoi alors les gouvernants choisissent de maintenir en vigueur l'état d'urgence alors qu'ils sont informés des risques qu'il fait courir à l'Etat de droit, de l'efficacité décroissante des pouvoirs dérogatoires qu'il permet et de la contestation montante de sa légitimité ?

Une explication simple et pourtant pertinente consiste à souligner le rôle que jouerait le « *caprice de chaque heure* », d'un *peuple-opinion*<sup>74</sup> qui dissuaderait les gouvernants d'avoir des comportements courageux s'ils risquent l'impopularité, même temporaire. Il est vrai que sortir de l'état d'urgence demanderait un certain courage politique<sup>75</sup>. Sous cet angle, l'opinion publique aurait une emprise directe sur le comportement irrationnel de prorogation perpétuelle de l'état d'urgence, en faisant d'une extinction de l'état d'urgence une opération au coût politique potentiellement destructeur. La décision de lever cet état d'exception serait en effet interprétée par certains comme un acte de complaisance envers le terrorisme islamiste. Plus encore, si une nouvelle tragédie se produisait, les autorités publiques seraient accablées d'un reproche insoutenable : celui d'avoir favorisé la survenue d'un nouvel attentat<sup>76</sup>. Aussi, maintenir l'état d'urgence permet de limiter la responsabilité du gouvernement en cas de nouvelle attaque<sup>77</sup> en montrant que tous les moyens disponibles ont été mis en place, quitte à faire preuve d'un peu de zèle. Cette logique, qui fut particulièrement visible lors des attentats du 14 juillet à Nice<sup>78</sup>, démontre la manière dont les appels à l'unité nationale retardent l'extinction de l'état d'urgence et empêchent d'apprécier objectivement – ou du moins, juridiquement – la situation. Principaux instigateurs d'une unité nationale qu'ils génèrent et utilisent comme moyen au service d'une politique sécuritaire, les dirigeants sont en retour contraint par l'intolérance sociale au risque qu'elle porte en toile de fond.

---

<sup>73</sup> L'observateur attentif (et quelque peu cynique) relèvera alors les similitudes inquiétantes entre la déclaration de François Hollande selon laquelle l'état d'urgence doit demeurer « *aussi longtemps que la menace est présente* », et celle de St-Just en 1793 inaugurant une nouvelle période dans la Terreur, pour qui le gouvernement sera « *révolutionnaire jusqu'à la paix* » (Wanda Mastor et François Saint-Bonnet, *op. cit.*, p. 52).

<sup>74</sup> Ernest Renan, *La monarchie constitutionnelle en France*, 1870, p. 127, cité par Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée*, Gallimard, Coll. Folio Histoire, 2003, p. 435.

<sup>75</sup> A ce sujet, Christine Lazerges demande explicitement au Gouvernement de trouver le courage politique de sortir de l'état d'urgence. Voir CNCDH, Communiqué de presse « Etat d'urgence : l'Etat de droit (...) », *op. cit.*

<sup>76</sup> De manière presque ironique, Jean-luc Marret conclut à ce sujet que l'exécutif ne doit même pas se poser la question. Voir *op. cit.*, p. 7.

<sup>77</sup> Une déclaration de Jean-Christophe Cambadélis valide cette hypothèse. Ce dernier enjoignait le journaliste qui l'auditionnait, lors d'un débat sur le renouvellement de l'état d'urgence, à « *imagine[r] qu'il y ait un attentat dans quinze jours et [que le gouvernement ait] levé l'état d'urgence* ». Il qualifia cette situation d' « *épineuse équation politique* » (Camille Bordenet, « "J'ai encore trop peur" : une majorité de Français soutient l'état d'urgence », *Lemonde.fr*, janvier 2016).

<sup>78</sup> Alors que le Président Hollande avait annoncé lors de son discours du 14 juillet 2016 vouloir mettre fin à l'état d'urgence et alléger le dispositif sentinelle pour la fin du mois, le camion fou de Nice le fit revenir, le jour même, sur l'ensemble de ses déclarations.

Les prorogations successives de l'état d'urgence menées au nom de l'unité nationale ne sont pourtant que l'aspect le plus visible de la pérennisation dans le droit du régime dérogatoire de l'état d'urgence. De manière redoutable, la confusion qui accompagne les attentats a ouvert la voie à une banalisation de l'exception à travers l'intégration dans le droit commun de mesures répressives et sécuritaires qui, s'inspirant directement des mesures de l'état d'urgence<sup>79</sup>, fragilisent encore plus l'équilibre de la procédure pénale. Plus généralement, la multiplication des lois antiterroristes depuis les premières attaques sur le sol français doit alerter trois fois : d'abord, elle accrédite la thèse développée par Vanessa Codacciona selon laquelle l'usage répété du droit d'exception laisse des *traces* dans le droit ordinaire<sup>80</sup> ; ensuite, elle fait indirectement écho à la logique de la *stratégie du choc* décrite par Naomi Klein, qui montra comment il est possible de profiter d'une situation de crise pour bouleverser le droit ordinaire ; enfin et plus que tout, la loi, *a fortiori* constitutionnelle, est faite pour durer et ne s'accommode que mal de mesures circonstanciées.

Cela nous amène à la troisième forme de déraisonnement du droit provoquée par cette polarisation collective de crise. Elle s'incarne dans la tentative de réviser la Constitution initiée seulement dix jours après les attentats du 13 novembre 2015 par le Projet de loi constitutionnelle dit de *Protection de la Nation*<sup>81</sup>. Dénué d'effet utile dans le cas de la constitutionnalisation de l'état d'urgence<sup>82</sup>, menacé d'inconventionnalité juridique et aux références historiques et morales douteuses pour la déchéance de nationalité, ce projet s'inscrit dans la continuité des révisions constitutionnelles sous la V<sup>e</sup> République, en étant *partisan*<sup>83</sup>, *circonstanciel*<sup>84</sup>, *précipité*<sup>85</sup> et *mal rédigé*<sup>86</sup>. Outre le fait qu'il fut un échec majeur pour le Gouvernement, il retient surtout notre attention en ce que, non content d'avoir failli à renforcer l'unité nationale en créant un consensus autour d'un projet rassembleur, il a conjugué l'idée de cohésion nationale à son degré le moins élevé : son identité pessimiste. C'est enfin une tentative aux allures de contournement démocratique, à travers le refus de passer par une procédure référendaire et la volonté explicite de mettre les pouvoirs exorbitants de l'état d'urgence à l'abri d'une éventuelle censure par le Conseil constitutionnel<sup>87</sup>, qui révèle une conception française

---

<sup>79</sup> Voir notamment la loi du 21 juillet 2016, qui durcit de manière considérable la lutte contre le terrorisme après seulement quarante-huit heures de débat parlementaire.

<sup>80</sup> Vanessa Codaccioni, Conférence au sujet de « La justice d'exception », organisé à Sciences po. Lille le 30 mars 2017.

<sup>81</sup> Projet de loi constitutionnelle de Protection de la Nation, n° 3381, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 décembre 2015.

<sup>82</sup> Le choix de l'exécutif de transcrire le texte dans le droit constitutionnel sans le modifier s'oppose à la doctrine dite de l'effet utile, qui énonce qu'une modification constitutionnelle n'a de sens que « *si [elle] peut apporter une protection supérieure à ce qui existe déjà* » (Xavier Bioy, « Risque et biodroit constitutionnel », in Placide M. Mabaka (dir.), *op. cit.*, p. 25). Pour une analyse détaillée et une critique des arguments juridiques soulevés au sujet de la constitutionnalisation de l'état d'urgence, se reporter à Olivier Beaud, Cécile Guerin-Bargues, *L'état d'urgence. Etude constitutionnelle, historique et critique*, LGDJ, 2016.

<sup>83</sup> Les révisions constitutionnelles requièrent normalement un consensus dépassant les clivages politiques, mais dans les faits c'est une logique purement partisane qui prévaut (Philippe Ségur, *La V<sup>e</sup> République*, Ellipses, Mise au point, 2e éd, 2013, 208 p., p. 44).

<sup>84</sup> Francis Delperée s'interroge sur les réformes constitutionnelles sous la V<sup>e</sup> République : « *n'auraient-elles pour objet que d'apporter des réponses circonstancielles là où il conviendrait d'apporter, si possible, des réformes structurelles ?* ». La constitution doit-elle être immuable ou conjecturale ? Pour Georges Burdeau, la réponse est en demi-teinte : « *la constitution a vocation à être perpétuellement actuelle* » (Francis Delperée, « Réformes constitutionnelles et mesures conjecturales », in Placide M. Mabaka (dir.), *op. cit.*, p. 241).

<sup>85</sup> Guy Carcassonne dénonce la « précipitation » du constituant des réformes constitutionnelles (*La constitution*, Seuil, 11e éd., 2013, p. 176).

<sup>86</sup> Voir notamment Guillaume Drago, « La qualité de l'argumentation constitutionnelle », *Revue française de droit constitutionnel*, n°102, juillet 2015, pp. 335- 351.

<sup>87</sup> Or faire cela, c'est empêcher le justiciable de contester par QPC par constitutionnalité des mesures prises. C'est donc une mesure qui s'oppose à l'idée de démocratie constitutionnelle. Autrement dit, cette réforme, au nom de l'unité nationale, protège l'action de l'exécutif de l'arme majeure des justiciables envers les abus éventuels.

particulière du rôle de l'exécutif en période de crise. Dès lors que la cohésion de la Nation permet la concentration des pouvoirs dans les mains de l'exécutif et réduit à l'acquiescement forcé les contre-pouvoirs, c'est bien l'ensemble du fonctionnement institutionnel de l'Etat est affecté par l'unité nationale.

### **Section 3- Les conséquences de l'unité nationale sur le fonctionnement institutionnel ou le silence provoqué par la coopération loyale des contre-pouvoirs démocratiques**

La Constitution de la V<sup>e</sup> République et ses interprétations originelles font du Président de la République un homme d'exception, qui incarne l'unité de la Nation. A ce titre, il jouit d'un statut et d'une légitimité particulière en situation de crise, qui lui confèrent une grande liberté d'action (A). Prenant acte de ce rapport de force très inégalitaire, les contre-pouvoirs institués par les textes sont contraints de rentrer dans le rang en ne s'opposant que formellement à sa volonté (B).

#### **A- L'exécutif génère et dirige une unité nationale qui lui est acquise par la rédaction et la pratique de la Constitution de la V<sup>e</sup> République**

La Constitution de la V<sup>e</sup> République a fait du Président de la République la *clé de voûte*<sup>88</sup> du système institutionnel, tout spécialement en période de crise. Conformément à la volonté exprimée par le général de Gaulle lors du discours de Bayeux le 16 juin 1946, les trois états d'exceptions prévus par les textes donnent les moyens au Président de la République de réagir efficacement en situation de crise en réorganisant en profondeur la répartition des pouvoirs, jusqu'à permettre, dans le cas de l'article 16, une dictature constitutionnelle provisoire. Ce renforcement de l'exécutif lors des crises majeures est, comme l'écrivait Georges Burdeau, proportionnel à la faiblesse de la Nation face à la crise<sup>89</sup>. Doit-on en déduire que la cohésion nationale qui se forme en ces circonstances *nourrit* les pouvoirs d'exceptions du pouvoir exécutif ? Serait-elle moins un rempart à la division que la porte ouverte à la discrétionnarité de l'exécutif ? Cette perspective prend tout son sens lorsque l'on évoque le rôle d'arbitre que confère la Constitution au Président de la République<sup>90</sup>, spécialement lors des périls majeurs.

Le Président de la République représente et garantit l'unité nationale au moins autant qu'il la génère. Investit de la légitimité nationale<sup>91</sup>, c'est à lui que revient le rôle de chef de crise et l'obligation de démontrer son *art* de commander en toutes circonstances<sup>92</sup>. Cette conception de l'exécutif n'est pas sans rappeler l'analyse mythologique de Carl Schmitt, selon laquelle le Président du Reich est le seul à même de *générer* l'unité politique de l'Etat et par là même est tenu de résoudre les conflits les plus importants<sup>93</sup>. C'est dans la célèbre controverse sur le gardien de la constitution, qui opposa Carl Schmitt et Hans Kelsen, que doit être recherchée la

---

<sup>88</sup> Discours prononcé le 27 août 1958 devant le Conseil d'Etat. Dans un même sens, les rédacteurs de la Constitution ont placé le titre qui le concerne avant celui des autres organes, et lui ont consacré un nombre important d'articles de la Constitution (Francis Hamon, Michel Troper, *Droit constitutionnel*, LGDJ-Lextenso éditions, 2015, 36e éd., 833 p., p. 541).

<sup>89</sup> « Plus les individus éprouvent leur fragilité devant ces périls qui les menacent, plus ils attendent davantage du Pouvoir dont la puissance se nourrit ainsi de la faiblesse des sujets » (Georges Burdeau, *op. cit.*, p. 636).

<sup>90</sup> Article 5 alinéa 1 de la Constitution de 1958 : Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son *arbitrage*, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat.

<sup>91</sup> Selon Michel Debré, « *Le Président de la République, c'est la légitimité nationale ; le Parlement, c'est l'expression de la vie démocratique* » (Cité par Georges Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958 », in Georges Burdeau, *op. cit.*, p. 278).

<sup>92</sup> Daniel Dauvois, « Le chef et le génie. De la théâtralisation du commandement », *Cités* 2/2001, n°6, pp. 25-36, [www.cairn.info/revue-cites-2001-2-page-25.html].

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 27.

conceptualisation du chef de l'Etat comme un *pouvoir neutre*<sup>94</sup> au-dessus des intérêts partisans et des divisions politiques. Sa légitimité plébiscitaire lui permet d'interpréter la Constitution de manière autoritaire<sup>95</sup> et implique que le chef de l'exécutif puisse faire un usage extensif de l'article 48 de la Constitution de Weimar<sup>96</sup>, qui pourrait s'apparenter à l'article 16 français. Nos institutions, marquées par le pouvoir personnel de leur principal instigateur<sup>97</sup> et dont l'acte de naissance est historiquement situé<sup>98</sup>, sont toutes entières tournées, en période de crise, vers la pratique du *pouvoir personnel*<sup>99</sup>.

Il résulte de cette tradition bien établie qu'en période de crise, aller volonté du Président de la République, c'est inéluctablement nager à contre-courant. Cette logique, centrale dans la manière dont fonctionne l'unité nationale en période de crise, fait de la fidélité envers le Président de la République la condition *sine qua non* à la légitimité de l'action publique de crise. L'unité nationale serait donc moins la résultante d'un sentiment d'appartenance à la Nation que le consentement à la volonté autoritaire du Chef de l'Etat. Cette spécificité française fut confirmée lors des deux derniers mandats présidentiels : de la déclaration de Nicolas Sarkozy à Epinal le 12 juillet 2007<sup>100</sup> à la posture de *chef de guerre* adoptée par le Président Hollande à la suite des attentats du 13 novembre qui lui octroya une hausse significative de popularité dans les sondages, le règne du Président de la République lors des crises n'est pas susceptible d'alternance. L'exécutif de crise apporte au peuple, par excès de volontarisme, la *démocratie effective* que Franco promettait aux Espagnols en 1938. Finalement, la V<sup>e</sup> République, en réconciliant la démocratie avec l'autorité<sup>101</sup>, aurait conditionné l'unité nationale à l'alignement derrière la figure présidentielle<sup>102</sup>, en héroïsant sa fonction dans une forme de momentanée réconciliation entre représentants et représentés. Cela n'est à l'évidence par sans impliquer de nombreux dangers institutionnels, dont l'affaiblissement des contre-pouvoirs et la mise sous silence de l'opposition sont incontestablement les plus saillants.

## **B- Les contrepoids juridictionnels et l'opposition parlementaire sont assujettis à l'unité nationale de crise incarnée par le Président de la République**

La coopération loyale imposée aux contrepouvoirs institutionnels et juridictionnels en période de crise rend malaisée la remise en cause de la lecture officielle des faits et de la solution qu'elle appelle. Cette opposition plus restreinte qu'à l'accoutumé semble procéder de la nécessité de maintenir l'unité de l'Etat, et d'assurer l'efficacité de l'action de l'exécutif.

---

<sup>94</sup> W. MOMMSEN, « Max Weber et la politique allemande (1890-1920) » ; Hans Kelsen, *Qui doit être le gardien de la constitution ?*, Michel Houdiard, Le sens du droit, 2006, 142 p.

<sup>95</sup> Pour Schmitt, toute interprétation de la Constitution de Weimar visant à en faire un contrat, un compromis entre les forces politiques doit être rejeté, en ce qu'elle porterait atteinte à son esprit. Voir Carl Schmitt, « *Le gardien de la constitution* », p. 62.

<sup>96</sup> *Id.*, p. 27.

<sup>97</sup> « *Imposées par un homme providentiel, consacrées par l'onction populaire, célébrées comme le fondement d'une ère nouvelle, nos institutions sont marquées par le pouvoir personnel* » (Philippe Ségur, *op. cit.*, p. 3).

<sup>98</sup> En mai 1958, Charles de Gaulle fut rappelé au pouvoir pour mettre fin à la crise algérienne.

<sup>99</sup> Homme d'exception qui contribua grandement à libérer la France du joug nazi, homme de l'exception à qui l'on fait appel pour résoudre les crises les plus terribles de l'histoire moderne française, le Général de Gaulle est intimement lié, en France, à l'idée même d'exception. De Gaulle assumait pleinement ce rôle (Cf. communiqué de presse en date du 15 juin 1958).

<sup>100</sup> « *L'une des grandes leçons de l'histoire que l'on a tendance à oublier : la faiblesse excessive de l'Etat est aussi dangereuse pour la liberté que la toute-puissance de l'Etat. Cette idée, je la défendrai de toutes mes forces* ».

<sup>101</sup> Georges Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958 », in Georges Burdeau, *op. cit.*, p. 272).

<sup>102</sup> « *A la démocratie libérale nous opposons une démocratie effective, qui apporte au peuple ce qui l'intéresse vraiment : se voir et se sentir gouverné* » (cité par Guy Carcassonne, Pierre Subra de Bieusses, *L'Espagne ou la démocratie retrouvée*, p. 91).

Cela porte une atteinte directe à la conception libérale de la démocratie<sup>103</sup>, qui implique de faire précéder le consensus d'un indispensable débat duquel il pourra émerger<sup>104</sup>. Le contradictoire et la pluralité des opinions serait en effet le cœur même de la démocratie<sup>105</sup>. On déplorera alors l'absence d'un réel statut de l'opposition en France, qui ne fut construit que de manière ponctuelle dès lors que le fait majoritaire gaullien disparaissait<sup>106</sup>, et qui participe grandement à la marginalité de l'opposition sous la V<sup>e</sup> République. Plus spécifiquement, les périodes de crises et le *principe de l'un*<sup>107</sup> qu'elles impliquent réduisent encore la portée du pouvoir de l'opposition. Aussi nécessaire pour son effectivité qu'à travers l'apparence d'un enserrement de l'arbitraire qu'il véhicule, le contrôle politique de l'action du Gouvernement perd toute portée réelle<sup>108</sup> lorsque s'intensifie la *coopération loyale*<sup>109</sup> de crise et donc que les clivages politiques s'affaiblissent par la discrétion imposée à l'opposition. Ce phénomène, déploré par l'opposition parlementaire<sup>110</sup> et par certains syndicats<sup>111</sup>, tend heureusement à décroître quand la crise se tarie et qu'il redevient possible pour l'opposition... de s'opposer.

Le fonctionnement des juridictions de contrôle de l'action gouvernementale est également très affecté par la mainmise de l'exécutif sur l'unité nationale, malgré le fait que la vulnérabilité particulière de l'ordre juridique et le risque d'une dérive autoritaire du pouvoir appellent au contraire à un renforcement de leurs capacités de contrôle. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat font preuves, en période de crise, d'une *autolimitation* toute particulière<sup>112</sup>. A leur honneur en temps ordinaire, ce *self-restraint* des plus hautes instances de contrôle prévues par la Constitution n'est pas souhaitable en situation d'urgence. La soumission à l'égard du pouvoir exécutif est en effet avérée dans l'ensemble du Palais-Royal, et procéderait d'un souci permanent d'éviter la confrontation directe en n'entravant pas directement l'exécutif<sup>113</sup>. Cela est particulièrement vrai à la lecture de la jurisprudence très

<sup>103</sup> En ce sens, il faut rappeler que les Grecs faisaient d'*eris* et de *philia*, du conflit et de l'amitié, « *les deux divinités complémentaires et antagoniques qui inspirent la vie dans la cité* » (Marc Sadoun, « Opposition et démocratie », *Pouvoirs*, n°106, janv. 2004, p. 5).

<sup>104</sup> *Id.*, p. 6.

<sup>105</sup> Le principe de majorité serait en effet absurde si la chose la plus importante en démocratie n'était pas « *les moyens par lesquels une majorité parvient à être la majorité [...] les débats antérieurs, la modification des conceptions en fonction des opinions défendues par les minorités* » (*Id.*, p. 12).

<sup>106</sup> Jusqu'en 1962, de Gaulle mettait l'accent sur la confrontation entre partisans et adversaires du régime, en agitant le spectre d'un régime des partis. Voir notamment Léo Hamon, « nécessité et conditions de l'alternance », in *Pouvoirs*, n°1, 1977, p. 20 ; Carlos-Miguel Pimentel, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n°106, janv. 2004, pp. 58-60.

<sup>107</sup> Marc Sadoun, *op. cit.*, p. 6.

<sup>108</sup> Fabrice Hourquebie, « Régimes d'exception et contre-pouvoirs en droit français aujourd'hui », in Placide M. Mabaka (dir.), *op. cit.*, p. 96.

<sup>109</sup> *Ib.*

<sup>110</sup> Voir Judith Waintraub, « État d'urgence : contrainte à l' "unité nationale", la droite revendique ses désaccords avec l'exécutif », *Lefigaro.fr*, 19 juillet 2016.

<sup>111</sup> La CGT française s'est en effet très rapidement désolidarisé de l'état d'urgence, autant que de l'unité nationale (Jorge Martin, « France: CGT structures break with national unity and reject state of emergency », *Marxist.com*, 17 novembre 2015).

<sup>112</sup> Fabrice Hourquebie, « Régimes d'exception et contre-pouvoirs en droit français aujourd'hui », in Placide M. Mabaka (dir.), *op. cit.*, pp. 101-102 ; Philippe Terneyre, « Les adaptations aux circonstances du principe de constitutionnalité », in *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, PUAM, Coll. Droit public positif, Paris, 1987, p. 192 ; David Dyzenhaus, « L'état d'exception », in Michel Troper et Dominique Chagnollaud (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. II, *Distribution des pouvoirs*, p. 739.

<sup>113</sup> Voir François Saint-Bonnet, « Le bien, le mieux et l'ennemi du bien », in Jean-Pierre Camby, Patrick Fraisse, Jean Gicquel (dir.), *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, LGDJ-Lextenso éditions, 2011, 461 p., p. 70.

compréhensive<sup>114</sup> – presque napoléonienne<sup>115</sup> – du Conseil d'Etat. Il faut enfin souligner avec vigueur *l'éviction*<sup>116</sup> de l'autorité judiciaire du contrôle des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, avalisée par le Conseil constitutionnel<sup>117</sup>. L'unité nationale participe donc directement, par la légitimité qu'elle donne au pouvoir exécutif et par le silence des contrepouvoirs politique et institutionnelle qu'elle provoque, à court-circuiter le fonctionnement normal de l'Etat.

Devant l'ensemble des arguments avancés, peut-on finalement affirmer que les effets secondaires de l'unité nationale l'emportent sur ses effets thérapeutiques ? Du Christ unanimement accusé de blasphème<sup>118</sup> à la majorité dégagée par le Parti national-socialiste en mars 1933, la sagesse des foules est incontestablement un mythe qui mène à des décisions irrationnelles, parfois contraires aux intérêts de chacun des membres du groupe pris individuellement<sup>119</sup>. Etranger à tout sagesse, l'antagonisme ami-ennemi que l'unité nationale qui naît du terrorisme contemporain nourrit fait courir le risque majeur, pour chaque Etat européen, de reproduire « l'effet Lucifer<sup>120</sup> », à une échelle tout autre que le seul champ expérimental de la prison de *Stanford* et sans la possibilité d'interrompre l'expérience. Finalement et en guise de conclusion, nous soulignerons simplement qu'en réponse à la surreprésentation dans les débats publics du risque terroriste et au discours séducteur de l'unité nationale qui incitent, comme l'exprimait trivialement François Mitterrand, à « *prendre toutes les mouches qui volent pour des idées* », il faut se faire violence pour reconnaître que le *consensus omnium* dressé face au terrorisme initie un bouleversement institutionnel et sociétal auquel le phénomène terroriste n'aurait pu prétendre par ses propres moyens.

---

<sup>114</sup> Citons notamment les arrêts Conseil d'Etat : 14 novembre 2005, *Rolin et Boisverts*, n°286835 ; 9 décembre 2005, *Allouache et autres*, n°287777 ; juge des référés, 27 janvier 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres*, n° 396220. Une exception notable (avec les conséquences que nous connaissons) est l'arrêt Conseil d'Etat, Assemblée, *Canal, Robin et Godot*, 19 octobre 1962, n°58502, publié au recueil Lebon.

<sup>115</sup> Modifié en profondeur à de nombreuses reprises –malgré une remarquable continuité fonctionnelle-, il y eut en réalité « plusieurs » Conseil d'Etats dans l'histoire institutionnelle française. Le Conseil d'Etat de la période napoléonienne est celui qui est l'auxiliaire du pouvoir, et qui ne possède de pouvoirs propres, conformément au principe de justice retenue. Il s'oppose au Conseil d'Etat « assemblée juridique » et au Conseil d'Etat « représentatif ».

<sup>116</sup> L'exécutif insista lors du déclenchement de l'état d'urgence en 2005 sur le fait que l'autorité judiciaire était là pour protéger la liberté individuelle, mais en 2015 il n'en souffla pas mot. Voir Denis Baranger, « Quel "Etat de droit" ? Quels contrôles ? Le juge des référés et le maintien en vigueur de l'état d'urgence », *RFDA*, 2016, p. 360.

<sup>117</sup> Dans la décision QPC du 19 février 2016, le Conseil considère en effet que le transfert opéré par l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 modifiée, de l'autorité judiciaire à l'autorité administrative en ce qui concerne les perquisitions n'est pas inconstitutionnelle.

<sup>118</sup> L'historienne des religions Elaine Pagels cite le vote du Sanhédrin accusant Jésus de blasphème comme un exemple notable de l'échec du vote unanime. Voir *The Origin of Satan*, Vintage Books, 1996, 214 p.

<sup>119</sup> Jerry B. Harvey, « The Abilene paradox: the management of agreement », *Organizational Dynamics*, n°3, 1974, pp. 63–80.

<sup>120</sup> Patrick Clervoy, *L'effet Lucifer : Des bourreaux ordinaires*, Paris, CNRS éditions, octobre 2013, 334 p.